

KONSEP LANGKAH SISTEMIK HARMONISASI HUKUM DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Sapto Budoyo*

ABSTRAK

Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalaan dalam. Upaya atau proses merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan diantara norma-norma hukum di dalam peraturan perundangan – perundangan sebagai system hukum dalam satu kesatuan kerangka hukum nasional. Makalah ini akan membahas mengenai: Bagaimana konsep langkah sistemik harmonisasi hukum? Serta Bagaimana harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan?

Hasil pembahasan menyimpulkan bahwa: 1. Harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya proses penyesuaian asas dan system hukum, agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dan pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalaan diantara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang – undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegritas, dan konsisten, serta taat asas. Langkah sistemik harmonisasi hukum nasional, bertumpu pada paradigm Pancasila dan UUD 1945 yang melahirkan system ketatanegaraan dengan dua asas fundamental, asas demokrasi dan asas Negara hukum yang diidealkan mewujudkan system hukum nasional dengan tiga komponen, yaitu substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya, dan budaya hukum. 2. Di dalam suatu system hukum yang terdiri dari peraturan perundang-undangan sebagai sub system yang saling terkait tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari system hukum tersebut Harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjaga keselarasan dan mencegah tumpang tindihnya peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain yang dapat mengakibatkan terciptanya kondisi ketidakpastian hukum sehingga dapat menjamin tercapainya tujuan hukum yakni mengabdikan kepada tujuan Negara untuk menciptakan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya. Mengingat hierarki peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang berlaku, maka terdapat beberapa beberapa jenis harmonisasi peraturan perundang-undangan. Harmonisasi vertical, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang lain dalam hierarki yang berbeda. Harmonisasi horizontal, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat. Adapun saran dari makalah ini adalah bahwa ideal ditempuh langkah harmonisasi hukum yang bersifat leading harmonization, dengan cara menjadikan sebagai model, baik dalam bentuknya semula (adoption) maupun dalam bentuk yang sudah diubah (adaptation) model-model Negara hukum maju, antara lain uniform law dan model laws hasil perancangan badan-badan internasional. Dengan langkah demikian, norma-norma hukum yang dihasilkan lebih mempunyai nilai-nilai yang bersifat transnasional.

Kata Kunci: Harmonisasi hukum, Peraturan Perundang-Undangan

A. PENDAHULUAN

Harmonisasi hukum adalah upaya atau proses yang hendak mengatasi batasan-batasan perbedaan, hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan dalam hukum. Upaya atau proses untuk merealisasi keselarasan, kesesuaian, keserasian, kecocokan, keseimbangan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum dalam satu kesatuan kerangka sistem hukum nasional menurut Yordan Gunawan (2012:24).

“Indonesia dan bangsa-bangsa di sudut manapun di muka bumi ini, sekarang sudah terhubung dan terkooptasi ke dalam satu pola kehidupan. Akibatnya batas-batas teritorial negara nasional hampir tidak lagi menjadi penghalang bagi berkembangnya ragam aktivitas manusia, baik perniagaan maupun bukan perniagaan. Kecenderungan untuk hidup bersatu adalah kodrat naluri manusia. Oleh karena itu terbentuknya institusi global semacam WTO (World Trade Organization), APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) sebagai forum kerjasama ekonomi antar bangsa-bangsa se-kawasan, dan juga EEC (European Economic Council), hingga mata uang pun mereka satukan, boleh jadi merupakan beberapa contoh kecenderungan menyatunya pola kehidupan dalam satu kepentingan yang serupa Bagir Manan (1987:25). Dalam keadaan semacam itu, norma yang mengatur ragam aktivitas tersebut tentu tidak diserahkan kepada aturan normatif suatu negara tertentu. Sebab kaidah hukum nasional suatu negara berdaulat, batas berlakunya hanya di dalam teritorial negara tersebut.

Untuk itu, pengaturan berbagai hak dan kewajiban maupun kepentingan bersama antar negara berdaulat tadi, kaidahnya akan diupayakan dalam bentuk kesepakatan bersama antar Negara-negara yang lazimnya dituangkan dalam bentuk “perjanjian internasional. Instrumen inilah yang paling mungkin untuk digunakan dalam menangani berbagai persoalan transnasional yang dihadapi bersama”

Sedangkan menurut Jimly Asshidigie (2000:20):

“Pada kondisi masyarakat dunia yang digambarkan semacam itu, instrumen hukum “perjanjian internasional”, kian menjadi penting. Melalui perjanjian internasional itulah negara-negara, baik yang membuat kesepakatan maupun negara yang turut serta kemudian, dapat menciptakan norma-norma hukum baru yang diperlukan untuk mengatur hubungan antar negara dan antar masyarakat negara-negara yang volumenya semakin besar, intensitasnya semakin kuat, dan materinya semakin kompleks”

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka dalam makalah ini akan membahas mengenai:

1. Bagaimana konsep langkah sistemik harmonisasi hukum?
2. Bagaimana harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan?

C. PEMBAHASAN

1. Konsep langkah sistemik harmonisasi hukum

Harmonisasi sistem hukum nasional meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system harmonization*) yang mencakup Kusnu Goesniadhie S (2006:10) :

- a. komponen materi hukum (*legal substance*) atau tata hukum yang terdiri atas tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi, serta tatanan hukum internal yaitu asas hukum yang melandasinya;
- b. komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*), yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya; dan
- c. komponen budaya hukum (*legal culture*), yang mencakup sikap dan perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan komponen-komponen yang lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat.

Dengan kerangka berpikir demikian, maka perumusan langkah yang ideal untuk ditempuh dalam harmonisasi sistem hukum, adalah melakukan penyesuaian unsur-unsur tatanan hukum yang berlaku dalam kerangka sistem hukum nasional (*legal system*) yang mencakup komponen materi hukum (*legal substance*),

komponen struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Dengan demikian harmonisasi sistem hukum nasional melibatkan mata rantai hubungan tiga komponen sistem hukum tersebut dalam kerangka sistem hukum nasional. Pemikiran sistemik sedemikian itu, diperlukan perumusan langkah sebagai kerangka dan konsep dasar (*basic concept*) dalam melakukan harmonisasi hukum. Sebagai kerangka dan konsep dasar harmonisasi sistem hukum nasional dengan meletakkan pola pikir, yakni bermula dari paradigma Pancasila bersama-sama dengan konsep negara hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional dalam UUD 1945. Kemudian memperhatikan rasa keadilan masyarakat (*social sence of justice*) dan mengakomodasi aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat menurut Gautama, Sudargo (2011:38).

Lebih lanjut memperhatikan sistem hukum nasional sebagai masukan, yaitu memperhitungkan keberadaan sistem hukum nasional yang sedang berjalan (*existing legal system*) yang mencakup unsur-unsur: substansi hukum (*legal substance*) atau tata hukum yang terdiri atas tatanan hukum eksternal yaitu peraturan perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi, serta tatanan hukum internal yaitu asas hukum yang melandasinya; struktur hukum beserta kelembagaannya (*legal structure*) yang terdiri atas berbagai badan institusional atau kelembagaan publik dengan para pejabatnya; dan budaya hukum (*legal culture*) yang mencakup sikap dan

perilaku para pejabat dan warga masyarakat berkenaan dengan unsur-unsur yang lain dalam proses penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat Aminudin Ilmar (makalah:2009).

Selanjutnya memperhatikan realitas keberadaan hukum nasional dan penegakannya dalam praktek pada skala nasional, regional dan global. Interaksi antara tiga komponen, yaitu Maria Farida Indrati (1998:30):

- a. paradigma Pancasila, konsep negara hukum dan prinsip pemerintahan konstitusional dalam UUD 1945, serta rasa keadilan dan aspirasi yang berkembang di dalam masyarakat;
- b. keberadaan sistem hukum nasional yang mencakup unsur-unsur substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum; dan
- c. realitas keberadaan hukum nasional dan penegakannya dalam praktek pada skala nasional, regional dan global; akan menghasilkan suatu wawasan pokok-pokok pikiran atau pandangan doktrin hukum.

Berdasarkan wawasan dan pokok-pokok pikiran atau pandangan doktrin hukum tersebut akan melahirkan konsep harmonisasi sistem hukum, yang akan mendasari perumusan perencanaan hukum (*legislation planning*) dan proses pembentukan hukum (*law making process*) melalui peraturan perundang-undangan.

Pada akhirnya melalui penerapan hukum (*law enforcement*) diharapkan

akan tercipta peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten, serta taat asas, sebagai keluaran (produk) dari proses harmonisasi hukum. Penilaian atau evaluasi terhadap hasil yang dicapai atau produk dari harmonisasi hukum tersebut, baik yang berkaitan dengan pengaruhnya terhadap keberadaan sistem hukum nasional yang sedang berjalan (*existing legal system*) yang mencakup unsur-unsur substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya dan budaya hukum, selanjutnya akan menimbulkan suatu wawasan atau pandangan hukum baru yang akan memperbarui pula wawasan dan perumusan garis kebijakan hukum (*legal policy*) ke depan menurut Nonet, Philip (1978:30). Dalam kerangka demikian secara berkelanjutan, harmonisasi hukum akan terus-menerus berkembang di dalam satu kerangka sistem hukum nasional dengan pendekatan sistem dan pandangan konseptual. Perumusan konsep langkah sistemik harmonisasi hukum, sebagai kerangka umum yang memberikan pedoman dalam penyesuaian asas dan sistem hukum pada proses pembentukan peraturan perundang-undangan, dalam rangka mewujudkan peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, terintegrasi, konsisten dan taat asas Pound, Roscoe (1954:70).

John Henry Merryman (1977:102), mengemukakan tiga kerangka model reformasi hukum yang disebut sebagai model reformasi hukum, "*tinkering, following*" dan "*leading*". Dalam hal kerangka model reformasi hukum

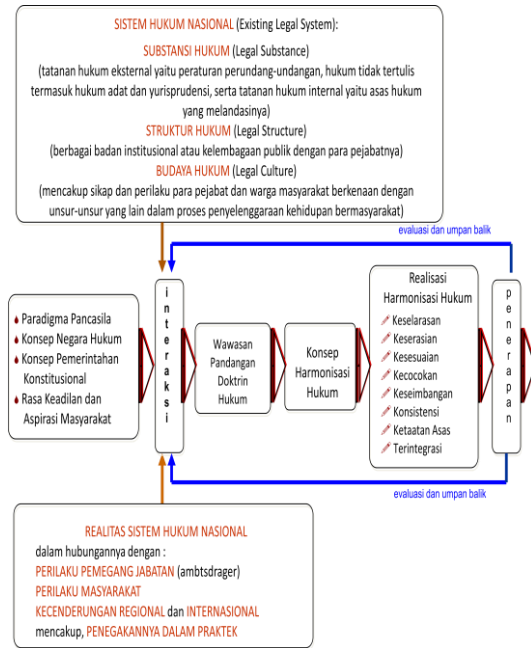
Merryman diterapkan sebagai kerangka model pada harmonisasi hukum, maka secara teoritis dikenal tiga model harmonisasi hukum, yaitu *'tinkering harmonization'*, *'following harmonization'* dan *'leading harmonization'*. Dalam pengertian kerangka model harmonisasi hukum yang diderivasi dari model reformasi hukum, *tinkering*, *following* dan *leading*.

Dengan demikian dalam harmonisasi hukum, yang dimaksud dengan *'tinkering harmonization'* merupakan harmonisasi hukum melalui optimalisasi penerapan hukum yang ada (*existing law*) dengan beberapa penyesuaian, berdasar pertimbangan efisiensi. *'Following harmonization'*, menunjuk pada harmonisasi hukum bidang-bidang tertentu yang ditujukan untuk penyesuaian hukum yang ada (*existing law*) dengan perubahan-perubahan sosial. *'Leading harmonization'*, menunjuk pada penerapan atau penggunaan hukum untuk melakukan perubahan-perubahan sosial. Dalam kerangka model tersebut, pengambilan langkah pengaturan hukum di bidang perbankan dan keuangan serta perekonomian dalam era globalisasi akan kurang strategis apabila ditempuh *'tinkering harmonization'* atau *'following harmonization'*, karena produk hukum yang tercipta akan mudah tertinggal perubahan-perubahan keadaan sosial. Dengan kata lain, produk hukum yang dihasilkan cenderung akan cepat diubah. Dengan demikian secara ideal ditempuh langkah harmonisasi hukum yang bersifat *'leading harmonization'*. Produk hukum

yang tercipta dalam harmonisasi hukum yang bersifat *'leading harmonization'*, akan lebih antisipatif terhadap liberalisasi perbankan, keuangan dan perdagangan, serta perekonomian di masa yang datang.

Harmonisasi hukum dalam pengertian melakukan pengaturan dengan menciptakan produk hukum sendiri melalui penemuan hukum, perancangan hukum dan menggali nilai-nilai di dalam masyarakat merupakan suatu idealis dan nasionalis, tetapi diperlukan waktu yang tidak sedikit hingga akan berjalan sangat lambat dan dengan biaya yang mahal. Dengan demikian secara ideal ditempuh langkah harmonisasi hukum dengan menjadikan sebagai model baik dalam bentuknya semula (*adoption*), maupun dalam bentuk yang sudah diubah (*adaptation*) model-model hukum perbankan dan hukum keuangan, serta hukum ekonomi negara-negara maju, antara lain yang terdapat dalam *uniform laws* dan *model laws* hasil perancangan badan-badan internasional, seperti *BIS*, *IBRD*, *ICC*, *WTO*, *UNCITRAL*, *UNIDROIT*, di samping melakukan ratifikasi konvensi-konvensi internasional. Dengan menempuh langkah harmonisasi hukum demikian, norma-norma hukum yang dihasilkan lebih mempunyai nilai-nilai yang bersifat transnasional. Di samping itu secara ekonomis, tidak memerlukan waktu yang terlalu lama dan dengan biaya yang tidak terlalu mahal menurut Dewi Astuty Mochtar (makalah:2009).

Berikut ini kerangka konsep sistem harmonisasi hukum:



2. Harmonisasi pembentukan peraturan perundang-undangan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI:946) Harmonis diartikan sebagai bersangkut paut dengan (mengenai) harmoni; seia sekata. sedangkan mengharmoniskan diartikan menjadikan harmonis, Pengharmonisan adalah proses, cara, perbuatan mengharmoniskan dan Keharmonisan diartikan sebagai perihal (keadaan) harmonis; keselarasan; keserasian. Badan Pembinaan Hukum Nasional Depkumham, memberikan pengertian harmonisasi hukum sebagai kegiatan ilmiah untuk menuju proses perharmonisasian (penyelarasan/kesesuaian/keseimbangan) hukum tertulis yang mengacu pada nilai-nilai filosofis, sosiologis, ekonomis dan yuridis. Dari pengertian tersebut di atas dapat diartikan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan adalah proses penyerasian

dan penyelarasan antar peraturan perundang-undangan sebagai suatu bagian integral atau sub sistem dari sistem hukum guna mencapai tujuan hukum.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan mempunyai arti penting dalam hal peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral atau sub sistem dalam sistem hukum suatu Negara sehingga peraturan perundang-undangan tersebut dapat saling terkait dan tergantung serta dapat membentuk suatu kebulatan yang utuh. Di Indonesia sistem pembentukan peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam konstitusi yakni dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan dalam Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang. Selanjutnya dalam Pasal 22 A Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Delegasi ketentuan ini ditindaklanjuti dengan pemebentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diatur mengenai sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis. Hierarki tersebut dapat ditemukan dalam beberapa rumusan pasal sebagai berikut:

Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan

Pasal 2, yang berbunyi:

“Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara”

Pasal 3 ayat (1), yang berbunyi:

“Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan”.

Pasal 7 ayat (1), yang berbunyi:

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;*
- c. Peraturan Pemerintah;*
- d. Peraturan Presiden;*
- e. Peraturan Daerah.”*

Pasal 7 ayat (4), yang berbunyi:

“Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi”

Dengan pengaturan tersebut di atas terlihat hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menempatkan Pancasila

sebagai dasar ideology negara serta sekaligus dasar filosofis bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Selanjutnya Undang-Undang Dasar tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar. Undang-Undang Dasar merupakan norma dasar bagi norma-norma hukum di bawahnya.

Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) tersebut di atas. Hirarki atau tata urutan peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai arti penting dalam hal kekuatan hukum peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 7 ayat (5), yang berbunyi:

“Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”

Dengan ketentuan ini maka telah jelas diatur kekuatan hukum dan kekuatan mengikat dari masing-masing peraturan perundang-undangan. Materi peraturan perundang-undangan tidak boleh mengandung substansi yang bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Materi peraturan perundang-undangan hanya dapat membuat aturan yang bersifat merinci dan melaksanakan peraturan perundangan di atasnya.

Dalam hal ini berlaku asas *lex superior delogat legi inferiori*, yang

Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

berarti Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah. Sehingga dalam penyusunannya pembentuk peraturan perundang-undangan harus memastikan bahwa materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya. Peter Stone (2006:23). Sebagai contoh adalah ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Undang-Undang, ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan ketentuan pasal-pasal dalam suatu Peraturan Pemerintah dan seterusnya. Pembentuk peraturan perundang-undangan wajib menyusun suatu peraturan perundang-undangan secara selaras dengan pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi yang merupakan pasal yang menjadi dasar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal inilah yang disebut dengan harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain dalam hierarki yang berbeda. Arti penting harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan ini adalah bahwa dalam sistem hukum Indonesia peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuji oleh kekuasaan kehakiman.

Pasal 24 c Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”

Pasal 12 ayat (1) a Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang kekuasaan kehakiman Jo. Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945, menyatakan:

“Mahkamah agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Pasal 11 ayat (2) Huruf b Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

“Mahkamah Agung mempunyai kewenangan: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang”

Dengan pengaturan sebagaimana tersebut di atas maka suatu undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Konstitusi sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat dimintakan *Judicial Review* atau pegujian yudisial kepada Mahkamah Agung jika di dalamnya terdapat suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi. Terhadap undang-undang apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Mahkamah Konstitusi dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap. Begitu pula dengan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang apabila Mahkamah Agung berpendapat bahwa benar terdapat suatu ketentuan di dalamnya yang bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang, maka Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan untuk membatalkan ketentuan yang dimaksud dan menyatakannya tidak berkekuatan hukum tetap.

Dalam hal inilah harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan mempunyai peranan penting. Selain berfungsi membentuk peraturan

perundang-undangan yang saling terkait dan tergantung serta membentuk suatu kebulatan yang utuh, harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai tindakan *preventif* guna mencegah terjadinya *Judicial Review* suatu peraturan perundang-undangan karena jika hal ini terjadi maka akan timbul berbagai macam kerugian baik dari segi biaya, waktu, maupun tenaga. Dari segi biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam penyusunannya dibiayai dari dana APBN yang tidak sedikit, dari segi waktu proses penyusunannya membutuhkan waktu yang tidak sebentar bahkan dapat memakan waktu bertahun-tahun, sedangkan dari segi tenaga dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dibutuhkan banyak energi, konsentrasi, dan koordinasi dari pembuat peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan adanya proses harmonisasi vertikal peraturan perundang-undangan yang baik maka potensi berbagai kerugian di atas dapat dicegah.

Di samping harmonisasi vertikal tersebut di atas di dalam penyusunan peraturan perundang-undangan harus diperhatikan pula harmonisasi yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan dalam struktur hierarki yang sama atau sederajat. Jenis harmonisasi ini disebut dengan Harmonisasi Horinsontal peraturan perundang-undangan. Harmonisasi horisontal berangkat dari asas *lex posterior delogat legi priori* yang artinya adalah suatu peraturan perundang-undangan yang baru mengesampingkan/mengalahkan peraturan perundang-undangan yang

lama dan asas *lex specialist delogat legi generalis* yang berarti suatu peraturan perundangundangan yang bersifat khusus mengenyampingkan/mengalahkan peraturan perundangundangan yang bersifat umum. Harmonisasi Horisontal peraturan perundangundangan yang dilandasi kedua asas tersebut sangat penting artinya dalam penyusunan suatu peraturan perundangundangan dikarenakan pada hakikatnya suatu peraturan perundangundangan merupakan bentuk pengaturan yang lintas sektoral dan tidak dapat berdiri sendiri. Di dalam peraturan perundangundangan tersebut terdapat berbagai sektor dan bidang hukum yang berbeda-beda namun saling kait mengkait dan terhubung satu sama lain sehingga dibutuhkan suatu pengaturan yang komprehensif, bulat dan utuh menurut Mochtar Kusumaatmadja (1976:21).

Pembentuk peraturan perundangundangan dalam hal ini perlu berkoordinasi dengan instansi yang terkait dengan substansi yang akan diatur dalam peraturan perundangundangan tersebut. Jika proses Harmonisasi Horisontal peraturan perundangundangan ini gagal dilaksanakan maka akan tercipta kondisi tumpang tindihnya antar sektor dan bidang hukum dalam sistem hukum suatu negara. Kondisi ini akan berdampak sangat masif dan berbahaya karena dapat menciptakan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapan peraturan perundangundangan tersebut yang pada akhirnya menggagalkan tujuan hukum untuk mengabdikan pada tujuan negara yakni menciptakan kesejahteraan dan

kebahagiaan bagi rakyatnya. Harmonisasi Horisontal peraturan perundangundangan tersebut dilakukan berdasarkan asas *Lex Posterior Delogat Legi Priori* terhadap suatu peraturan perundangundangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat dan dalam prakteknya diatur dalam ketentuan penutup pada suatu peraturan perundangundangan. Dalam ketentuan penutup suatu peraturan perundangundangan diatur status peraturan perundangundangan yang sudah ada apakah dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau dinyatakan tidak berlaku sama sekali. Ketentuan ini sangat penting guna mengatur dan menata berbagai aspek dan bidang hukum yang terkait dengan peraturan perundangundangan tersebut sehingga tidak terjadi dualisme pengaturan suatu aturan hukum yang sama dalam beberapa peraturan perundangundangan Hikmahanto Juwana (2006:19).

Sedangkan penerapan *Lex Specialist Delogat legi Generalis* dalam Harmonisasi Horisontal diperlukan guna membentuk suatu peraturan perundangundangan yang mempunyai bentuk dan karakteristik khusus dan berbeda (*sui generis*) dengan peraturan perundangundangan yang lain guna mencapai tujuan tertentu menurut J.Rawls (1973:12). Sebagai contoh adalah bentuk pengaturan Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia (LPEI) dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009. Meskipun LPEI melaksanakan kegiatan pembiayaan, penjaminan, dan asuransi, namun dalam undang-undang tersebut diatur secara khusus bahwa LPEI sebagai lembaga khusus (*sui*

generis) secara kelembagaan tidak tunduk pada peraturan perundang-undangan tentang perbankan, Badan Usaha Milik Negara, lembaga pembiayaan atau perusahaan pembiayaan, dan usaha perasuransian.

Namun, dalam menjalankan kegiatan usahanya, LPEI tunduk kepada ketentuan materiil tentang pembiayaan, penjaminan, dan asuransi sebagaimana diatur dalam Bab Ketiga Belas Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang pinjam-meminjam, Bab Ketujuh Belas Buku Ketiga Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang penanggungan utang, dan Bab Kesembilan Buku Kesatu Kitab Undang-Undang Hukum Dagang tentang asuransi atau pertanggungan. Pengaturan ini dibentuk guna memberikan sifat dan karakter yang khusus kepada LPEI agar dapat bergerak lebih fleksibel dalam rangka mencapai tujuan yang ditetapkan dalam undang-undang tersebut yakni untuk menunjang program pemerintah dalam rangka mendorong program ekspor nasional. Akan tetapi betapapun perlunya suatu pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersifat khusus guna mencapai tujuan tertentu, hendaknya perlu diperhatikan agar pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tetap berada dalam suatu kesatuan sistem hukum yang ada. Hal ini penting, mengingat peraturan perundang-undangan merupakan sub sistem dari suatu sistem hukum serta guna menjamin agar suatu peraturan perundang-undangan dapat kompatibel masuk ke dalam sistem hukum sehingga tidak menimbulkan kesulitan-kesulitan

dalam penerapan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut.

Di samping kedua jenis harmonisasi di atas ketentuan peraturan perundang-undangan juga harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan. Menurut Hamid S. Atamimi asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditetapkan. Menurut Van der Vlies membedakan 2 (dua) kategori asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginnselen van behoorlijk regelgeving*), yaitu asas formal dan asas material menurut Hamid S. Attamimi (Pidato Guru Besar:1993).

1. Asas-asas formal meliputi:
 - a. Asas tujuan jelas;
 - b. Asas lembaga yang tepat;
 - c. Asas perlunya pengaturan;
 - d. Asas dapat dilaksanakan; dan
 - e. Asas Konsensus.
2. Asas-asas material meliputi:
 - a. Asas kejelasan Terminologi dan sistematika;
 - b. Asas bahwa peraturan perundang-undangan mudah dikenali;
 - c. Asas persamaan;
 - d. Asas kepastian hukum; dan
 - e. Asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan asas peraturan perundangundangan dibagi menjadi tiga golongan, yaitu Yuliandri (2007:94) :

1. Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik (Pasal 5):
 - a. Kejelasan tujuan;
 - b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
 - c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
 - d. Dapat dilaksanakan;
 - e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. Kejelasan rumusan; dan
 - g. Keterbukaan.
2. Asas materi muatan Peraturan Perundang-undangan (Pasal 6 ayat (1)):
 - a. pengayoman;
 - b. kemanusiaan;
 - c. kebangsaan;
 - d. kekeluargaan;
 - e. kenusantaraan;
 - f. bhinneka tunggal ika;
 - g. keadilan;
 - h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
 - i. ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau.
 - j. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.
3. Asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan (Pasal 6 ayat (2))

Melalui Asas pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditentukan suatu *Ratio Legis* dari

peraturan perundang-undangan tersebut, yakni suatu prinsip dasar yang membentuk tujuan umum dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan. *Ratio Legis* inilah yang menjadi kerangka acuan perumusan ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Koordinasi harmonisasi peraturan perundang-undangan sebagai berikut menurut Bagir Manan (1992:120) :

1. Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang Prolegnas
Rancangan Undang-Undang yang disusun harus berdasarkan Program Legislasi Nasional. Ketentuan ini berlaku baik bagi Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah. Berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden disiapkan oleh menteri atau pimpinan lembaga pemerintah nondepartemen, sesuai dengan lingkup tugas dan tanggung jawabnya. Lebih lanjut dalam Pasal 18 tersebut dinyatakan pada ayat (2) nya bahwa pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan, yang pada masa Kabinet Indonesia Bersatu saat ini menteri

dimaksud adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

2. Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, dalam keadaan tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang di luar Program Legislasi Nasional. Ketentuan ini kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2005, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 3 yang menyatakan bahwa dalam keadaan tertentu, Pemrakarsa dapat menyusun Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas setelah terlebih dahulu mengajukan permohonan izin prakarsa kepada Presiden, dengan disertai penjelasan mengenai konsepsi pengaturan.

3. Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Pemerintah

Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa membentuk Panitia Antardepartemen. Tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen serta pengharmonisasiannya adalah sama dengan mekanisme pengharmonisasian pada Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang Prolegnas.

4. Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Presiden

Dalam Penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah, Pemrakarsa dapat membentuk Panitia Antardepartemen. Tata cara pembentukan Panitia Antardepartemen serta pengharmonisasiannya adalah sama dengan mekanisme pengharmonisasian pada Pengharmonisasian Rancangan Undang-Undang Prolegnas.

C. PENUTUP

1. Kesimpulan

Dari pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan:

- a. Harmonisasi hukum diartikan sebagai upaya atau proses penyesuaian asas dan sistem hukum, agar terwujud kesederhanaan hukum, kepastian hukum dan keadilan. Harmonisasi hukum sebagai suatu proses dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, mengatasi hal-hal yang bertentangan dan kejanggalan di antara norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga terbentuk peraturan perundang-undangan nasional yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten, serta taat asas. Langkah sistemik harmonisasi hukum nasional, bertumpu pada paradigma Pancasila dan UUD 1945 yang melahirkan sistem ketatanegaraan dengan dua asas fundamental, asas demokrasi dan

asas negara hukum yang diidealkan mewujudkan sistem hukum nasional dengan tiga komponen, yaitu substansi hukum, struktur hukum beserta kelembagaannya, dan budaya hukum. Langkah sistemik tersebut di satu sisi dapat dijabarkan dalam harmonisasi peraturan perundang-undangan dan di sisi lain diimplementasikan dalam rangka penegakan hukum. Melalui harmonisasi peraturan perundang-undangan, akan terbentuk sistem hukum yang mengakomodir tuntutan akan kepastian hukum dan terwujudnya keadilan. Begitu pula dalam hal penegakan hukum, harmonisasi hukum akan dapat menghindari tumpang tindih bagi badan peradilan yang melakukan kekuasaan kehakiman, dengan badan-badan pemerintah yang diberi wewenang melakukan fungsi peradilan menurut peraturan perundang-undangan.

- b. Di dalam suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan perundangundangan sebagai sub sistem yang saling terkait tidak dapat berdiri sendiri terlepas dari sistem hukum tersebut Harmonisasi peraturan perundangundangan mempunyai peranan yang sangat penting dalam menjaga keselarasan dan mencegah tumpang tindihnya peraturan perundangundangan yang satu dengan yang lain yang dapat mengakibatkan terciptanya kondisi ketidakpastian hukum sehingga dapat menjamin tercapainya tujuan hukum yakni mengabdikan kepada tujuan negara untuk menciptakan

kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyatnya. Mengingat hierarki peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang berlaku, maka terdapat beberapa jenis harmonisasi peraturan perundang-undangan. Harmonisasi Vertikal, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan terhadap peraturan perundangundangan yang lain dalam hierarki yang berbeda. Harmonisasi Horisontal, yakni harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang berada dalam hierarki yang sama dan sederajat. Selain itu peraturan perundang-undangan juga harus diharmonisasikan dengan asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik (*beginselen van behoorlijk regelgeving*).

2. Saran

Harmonisasi hukum dalam perspektif global, secara ideal ditempuh langkah harmonisasi hukum yang bersifat *leading harmonization*, dengan cara menjadikan sebagai model, baik dalam bentuknya semula (*adoption*) maupun dalam bentuk yang sudah diubah (*adaptation*) model-model hukum negara maju, antara lain *uniform law* dan *model laws* hasil perancangan badan-badan internasional. Dengan langkah demikian, norma-norma hukum yang dihasilkan lebih mempunyai nilai-nilai yang bersifat transnasional.

DAFTAR PUSTAKA

- J. Rawls, *A Theory of Justice*, New York: Oxford University Press Inc., 1973.
- Merryman, John Henry, 1977. *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal System of Western Europe and Latin America*, California: Stanford University Press
- Nonet, Philip dan Selznick, *Law Society In Transition: Toward Responsive Law*, Harper, Torchbooks, 1978
- Philip James Osborne, "Unification or Harmonisation: A Critical Analysis of the United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods 1980", CISG, diakses dari <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/osborne.html>, pada tanggal 20 Maret 2013
- Peter Stone, *EU Private International Law Harmonization of Laws*, UK: Edward Elgar Publishing, Inc., 2006.
- Pound, Roscoe, *An Introduction to the Philosophy of Law*, New Heaven: Yale University Press, 1954
- Bagir Manan, 1992, *Dasar-Dasar Perundang-undangan di Indonesia*, Jakarta
- Bagir Manan, 1987, *Pembinaan Hukum Nasional*, Universitas Andalas
- Dr. Kusnu Goesniadhie S., SH.MHum. 2006. *Harmonisasi Hukum Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Lex Specialis Suatu Masalah)*. Surabaya: Penerbit JPBooks,
- GAUTAMA, Sudargo. 2011. *HARMONISASI HUKUM DI ERA GLOBAL LEWAT NASIONALISASI KAIDAH TRANSNASIONAL*. Jakarta: Rineka Cipta. Hal: 38
- Hamid S. Attamimi. 1993. *Hukum Tentang Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan (Hukum Tata Pengaturan)*. Diucapkan dalam Pidato Purna Bakti Guru Besar Tetap Fakultas UI. Depok.
- Hikmahanto Juwana, 2006, *Penyusunan Naskah Akademik Sebagai Prasyarat dalam Perencanaan Pembentukan RUU*, Departemen Hukum dan HAM
- Jimly Asshidiqie, 2000, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Jakarta, LP3HET
- Maria Farida Indrati, 1998, *Ilmu Perundang-undangan (Dasar-dasar dan Pembentukannya)*, Yogyakarta
- Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional: Suatu Uraian tentang Landasan Pokok Pikiran, Pola dan Mekanisme Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Bandung: Lembaga Penelitian Hukum dan Kriminologi FH Unpad, 1976.

Yordan Gunawan. 2012. Pentingnya Harmonisasi Hukum Negara dan Hukum Islam. Yogyakarta: UMY Press

Yuliandri, 2007, Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik Dalam Rangka Pembuatan Undang-Undang Berkelanjutan, Universitas Airlangga

Aminudin Ilmar. Pentingnya Harmonisasi Hukum Dan Kekuasaan.. Makalah disampaikan pada Seminar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang 2009

Dewi Astuty Mochtar, "Harmonisasi Hukum Pada Konteks Perjanjian Dalam Sistem Common Law Dan Civil Law", 2009, Makalah disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar, Fakultas Hukum Universitas Merdeka.

L.M. Gandhi, "*Harmonisasi Hukum Menuju Hukum Yang Responsif*", *Makalah*, yang disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar guru besar tetap pada Fakultas *Hukum* Universitas Indonesia.

Amirizal. *Harmonisasi* Peraturan Perundang-Undangan. Makalah disampaikan pada Seminar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang 2009

Andi Hamzh. Menciptakan *Harmonisasi* Antara *Hukum-Hukum* Yang Ada Di Indonesia. Makalah disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar,

Fakultas Hukum Universitas Merdeka, 2009

*Sapto Budoyo, SH., MH

Dosen Prodi PPKn FPIPS Universitas PGRI Semarang

Konsep Langkah Sistemik Harmonisasi Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Peundang-Undangan